ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XL, 16 SECTIO G 1993

Katedra Prawa Administracyjnego
Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Eugeniusz OCHENDOWSKI

Rozporządzenie jako źródło prawa

Ordinance as a Source of Law

I

1. Zmiany porządku prawnego w ostatnich trzech latach spowodowały, że zwiększył się krąg organów państwowych uprawnionych do wydawania rozporządzeń. Zachodzi więc pytanie, czy te zmiany ustawowe wpłynęły na zmianę charakteru rozporządzenia jako źródła prawa i jak należy traktować rozporządzenie po zmianie ustroju politycznego naszego państwa.

2. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[1], a dokładniej do dnia objęcia urzędu przez Prezydenta, rozporządzenia mogły wydawać Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej. O takim kręgu organów powołanych do wydawania rozporządzeń przesądzały artykuły 40 ust. 2, 41 pkt 8 i 42 ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykłe, zawierające upoważnienia do wydawania tych aktów dla przewodniczących kolegialnych organów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej.

Art. 32 f ust. 2 Konstytucji, wprowadzony ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji, stanowi, że „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Prezydent wydaje rozporządzenia i zarządzenia". Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[2] stanowi, że „wojewoda wydaje przepisy prawa miejscowego w formie rozporządzenia (wykonawczego, porządkowego)" (art. 21). Wreszcie ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych[3] stanowi, że „Przewodniczący Komitetu na

---

[1] Dz. U. nr 19, poz. 101.

[2] Dz. U. nr 21, poz. 123 z późn. zm.

[3] Dz. U. nr 8, poz. 28.

podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia i zarządzenia" (art. 9 ust. 2). Komitet Badań Naukowych jest „naczelnym organem administracji państwowej do spraw polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa" (art. 1 ust. 2 ustawy). Mamy więc taką sytuację, iż przewodniczący komitetu, będącego naczelnym organem administracji państwowej, może wydawać rozporządzenia.

3. Prezydent, podobnie jak Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i przewodniczący Komitetu Badań Naukowych, wydaje rozporządzenia „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania". Sformułowanie to ma istotne znaczenie dla określenia stosunku rozporządzenia do ustawy, o czym będzie mowa dalej. Konstytucja w art. 32 f ust. 2 stanowi nadto, że „Ustawa określi akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów". Określenie aktów prawnych Prezydenta wymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów powinno nastąpić w Konstytucji. W okresie przygotowywania noweli do Konstytucji z dnia 7 kwietnia 1989 roku – w czasie obrad „okrągłego stołu" – nie było możliwe ustalenie kategorii aktów prawnych Prezydenta wymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Choć od tego czasu minęły trzy lata, to ustawa o kontrasygnacie nie została uchwalona i chyba nie ma szansy, aby stało się to pod rządem obecnej Konstytucji.

Inaczej niż w przypadku naczelnych organów państwowych uregulowane jest udzielanie upoważnień do wydawania rozporządzeń przez wojewodów. Do nich nie odnosi się formuła, iż rozporządzenia wydaje się „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania". Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej w art. 20 ust. 1 stanowi, że „wojewoda wydaje przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie województwa lub jego części (prawo miejscowe) na podstawie upoważnień udzielonych w: 1) ustawach szczególnych, 2) art. 22 niniejszej ustawy", a w art. 21, iż „wojewoda wydaje przepisy prawa miejscowego w formie rozporządzenia (wykonawczego, porządkowego)". Przepisy te oraz art. 22-25 ustawy przesądzają o dwóch rodzajach rozporządzeń wojewody oraz o tym, że rozporządzenia wykonawcze wydawane są na podstawie upoważnień udzielanych w ustawach szczególnych, zaś rozporządzenia porządkowe – na podstawie upoważnienia *generalnego*, zawartego w powołanej ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Rozróżnienie to ma dalsze istotne konsekwencje, o których będzie mowa niżej.

W tym miejscu należy stwierdzić, że prawo wydawania rozporządzeń nie jest uregulowane w naszym porządku prawnym w sposób konsekwentny, spójny i pełny. Świadczy o tym brak przepisów prawnych regulujących kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów w stosunku do aktów prawnych Prezydenta oraz brak jakiejkolwiek wzmianki w Konstytucji o prawie wydawania rozporządzeń przez wojewodów. Uregulowanie tej ostatniej kwestii tylko w drodze ustawy zwykłej nie jest rozwiązaniem w pełni zadowalającym.

II

1. Przytoczone wyżej uregulowania prawne pozwalają na wyprowadzenie wniosków co do pojęcia rozporządzenia, jego funkcji i roli w naszym porządku prawnym.

Rozporządzenie jest aktem normatywnym, zawierającym normy prawa powszechnie obowiązującego, wydawanym przez organy władzy wykonawczej na podstawie upoważnienia ustawowego. Prawo wydawania rozporządzeń jest przez władzę ustawodawczą przekazywane władzy wykonawczej na podstawie ustawowych upoważnień szczegółowych bądź upoważnienia generalnego. Rozporządzenie jest więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, zajmującym w hierarchii źródeł prawa miejsce bezpośrednio niższe niż ustawa zwykła. Jednakże normy prawne zawarte w rozporządzeniu – podobnie jak normy ustawowe – mają moc powszechnie obowiązującą.

2. Upoważnianie organów władzy wykonawczej do wydawania rozporządzeń ma na celu odciążenie parlamentu w jego działalności legislacyjnej. Według zasady podziału władz stanowienie prawa należy do parlamentu. Jednakże we współczesnym państwie ustawodawca parlamentarny nie jest w stanie podołać zapotrzebowaniu na tworzenie prawa. Nie może zaspokoić „głodu administracji na normy prawne"[4]. Zapotrzebowanie społeczne na regulację prawną a możliwości regulacji dokonywanej przez prawodawcę parlamentarnego nie pokrywają się, zwłaszcza w pluralistycznym społeczeństwie. Dlatego współczesne konstytucje stwarzają dla ustawodawcy możliwość częściowego przenoszenia kompetencji do stanowienia prawa na władzę wykonawczą, która wykorzystuje te kompetencje właśnie przez wydawanie rozporządzeń[5].

3. Rozporządzenie nie ma zastępować ustaw stanowionych przez parlament. Ma ono stanowić tylko o kwestiach szczegółowych, o rozwiązaniach na krótki okres, bądź bardzo fachowych o małym ciężarze gdy chodzi o decyzje polityczne. Z tego powodu prawo wydawania rozporządzeń jest dla władzy wykonawczej wprost niezbędne.

Wydawanie rozporządzeń nie prowadzi do pozbawienia parlamentu jego kompetencji prawodawczych, wręcz przeciwnie, przez odciążenie parlamentu od podejmowania drugorzędnych i drobiazgowych unormowań stwarza się mu możliwość skupienia uwagi na ważnych ze względów politycznych rozstrzygnięciach i regulacjach prawnych.

Świadczą o tym liczby. W Polsce według stanu na koniec 1984 r. obowiązywało 467 ustaw i 1593 rozporządzeń[6]; na jedną ustawę przypadało średnio 3,4 rozporządzenia. W Republice Federalnej Niemiec w czasie dziesięciu kadencji parlamentu (1949-1987) uchwalono 3.990 ustaw związkowych, a dla ich wykonania wydano 12.639 rozporządzeń[7]; na jedną ustawę przypada więc średnio 3,2 rozporządzenia. Inaczej mówiąc na każdy dzień roboczy przypada w RFN jedno rozporządzenie.

4. Organy uprawnione do wydawania rozporządzeń mają prawo podejmowania uchwał (Rada Ministrów) i wydawania zarządzeń (organy jednoosobowe). Wyłania się trudny problem rozgraniczenia rozporządzeń od uchwał Rady Mini-

---

[4] F. Ossenbühl [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von J. Isensee u. P. Kirchhof, Heidelberg 1988, s. 306.

[5] F. Ossenbühl: *op. cit.*, s. 393.

[6] *Raport o stanie prawa. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, Warszawa 1986, s. 20.

[7] F. Ossenbühl: *op. cit.*, s. 389.

strów i zarządzeń organów jednoosobowych. Nie wdając się w szczegółowe rozważania nad tym problemem, stwierdzić należy, że rozporządzenie jest właściwą formą aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, natomiast uchwała bądź zarządzenie – formą dla przepisów wewnętrznych (prawa wewnętrznego). Prawo wewnętrzne stanowią uregulowania prawne organów nadrzędnych skierowane do podległych im organów i jednostek organizacyjnych oraz pracowników. W przeszłości przepisy wewnętrzne były uważane za *res internae* administracji, nie tworzące norm prawnych. Obecnie należy je traktować jako źródła prawa, tworzące normy prawne dla adresatów pozostających w szczególnym układzie nadrzędności i podporządkowania. Przepisy te nie mogą dotyczyć układu prawa powszechnie obowiązującego.

Rozporządzenie jest subsydiarną formą działalności prawodawczej organów władzy wykonawczej w sferze materii ustawowej. W państwie prawa do materii ustawowej zaliczyć należy nakładanie na obywateli i ich organizacje obowiązków i przyznawanie im praw w zakresie nie określonym umowami między nimi, ograniczanie wolności i praw obywateli (jednostek) na zasadach i w granicach określonych konstytucją, wreszcie regulowanie ustroju, kompetencji i zasad funkcjonowania organów państwa i jego funkcjonariuszy[8]. W takich przypadkach ustawodawca w upoważniających przepisach ustawy powinien przewidywać rozporządzenie jako formę aktu wykonawczego.

Odgraniczenie rozporządzeń od aktów normatywnych samorządu, zwłaszcza od przepisów gminnych, nie powoduje trudności. Przepisy prawne stanowione przez samorząd pochodzą od innych niż państwo osób prawnych, nie noszą nazwy rozporządzeń, jakkolwiek stanowią – podobnie jak rozporządzenia – źródło prawa.

5. Gdy Polska stanie się członkiem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, to pojawi się wówczas pytanie o stosunek rozporządzeń EWG do rozporządzeń krajowych. Odpowiedź na to pytanie jest prosta. Rozporządzenia EWG będą miały pierwszeństwo przed rozporządzeniami krajowymi, ponieważ należą one do porządku prawnego ponadnarodowego i obowiązują bezpośrednio w każdym kraju członkowskim[9].

III

1. Krąg organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń został już przedstawiony. Organy zaliczane do centralnych organów państwa wydają rozporządzenia na podstawie wyraźnych, szczegółowych upoważnień ustawowych. Poprzednio obowiązujące przepisy o zasadach techniki prawodawczej stanowiły, że „upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego powinno wyraźnie nakazywać nadanie aktowi wykonawczemu formy rozporządzenia Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub ministra przy użyciu zwrotu «w drodze roz-

[8] K. Działocha: *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo" 1992, z. 1, s. 17.

[9] Por. T. Oppermann: *Europarecht*, München 1991, s. 174-176; A. Bleckmann: *Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaft*, Köln-Berlin-Bonn-München 1990, s. 80-82 i F. Ossenbühl: *op. cit.*, s. 390.

porządzenia», jeżeli akt wykonawczy ma zawierać przepisy dotyczące unormowanych w akcie ustawodawczym praw i obowiązków obywateli" (§ 12)[10].

Obecnie obowiązujące zasady techniki prawodawczej[11] przewidują, że „przepisowi upoważniającemu do wydania aktu wykonawczego nadaje się brzmienie: 1) jeżeli przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem wyznaczać podmiotowi upoważnionemu obowiązek jego wydania: «Rada Ministrów (minister) wyda w drodze rozporządzenia przepisy ...» albo «Rada Ministrów (minister) określi w drodze rozporządzenia ...» (upoważnienie obligatoryjne), 2) jeżeli przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem zapewniać swobodę korzystania z tego upoważnienia: «Rada Ministrów (minister) może określić w drodze rozporządzenia ...» (upoważnienie fakultatywne)" (§50). Cytowany przepis utrwala stosowany od dawna podział upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń na upoważnienia obligatoryjne, stosowane, jeżeli „do funkcjonowania ustawy jest niezbędne wydanie aktu wykonawczego", i fakultatywne, jeżeli „rozstrzygnięcie co do tego, czy i kiedy należy wydać akt wykonawczy oraz w jakim zakresie wykorzystać upoważnienie do jego wydania, pozostawia się organowi upoważnionemu" (z § 51 ust. 1 i 2 zasad techniki prawodawczej).

Żałować należy, że zasady techniki prawodawczej nie podają przykładu, jak należy formułować upoważnienia dla wojewodów do wydawania rozporządzeń wykonawczych. Uważam, że forma takiego upoważnienia powinna być taka sama jak upoważnienia dla Rady Ministrów czy ministra. Natomiast gdy chodzi o przedmiot regulacji w drodze rozporządzeń wykonawczych wojewody, to został on ograniczony przez przepis art. 20 ust. 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Zgodnie z tym przepisem przedmiotem regulacji w drodze rozporządzeń wykonawczych „mają być sprawy o charakterze techniczno-organizacyjnym albo sprawy szczegółowe, które ze swej istoty wymagają uwzględnienia warunków i potrzeb miejscowych lub częstych zmian w sposobie ich uregulowania". Jest to przepis ograniczający swobodę ustawodawcy w zakresie przenoszenia uprawnień prawodawczych na wojewodę. Zgodzić należy się z poglądem A. Jaroszyńskiego, że „pojęcie spraw o charakterze «techniczno-organizacyjnym», które miałyby być przedmiotem regulacji w rozporządzeniu wykonawczym, nie jest jasne. W poprzednim systemie – tak daleko idące ograniczenia uprawnień do stanowienia prawa miejscowego przez wojewodę były uzasadnione, gdyż zasadnicza kompetencja w tym względzie należała do rady narodowej. Teraz na szczeblu wojewódzkim brak organu przedstawicielskiego wydającego akty prawa miejscowego, a więc ograniczenie to nie wydaje się zasadne"[12].

---

[10] Załącznik do zarządzenia nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej", niepublikowane.

[11] Załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. nr 44, poz. 310).

[12] A. Jaroszyński: *Terenowa administracja rządowa*, Warszawa 1990, s. 33.

2. Upoważnienie do wydania rozporządzenia może wydawać nie tylko organ upoważniony, ale również wyznaczać współudział innych podmiotów w wydaniu rozporządzenia.

Ten współudział może polegać na tym, że do wydania rozporządzenia upoważnia się dwóch lub więcej ministrów, którzy wspólnie wydają ten akt wykonawczy. Takie upoważnienie można nazwać upoważnieniem wspólnym, kumulatywnym[13].

Współudział może przejawiać się w obowiązku osiągnięcia porozumienia z innym podmiotem co do treści rozporządzenia. Np. Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej określa wysokość wynagrodzenia zasadniczego oraz wysokość i zasady przyznawania innych składników wynagrodzenia nauczycieli akademickich[14]. Nieosiągnięcie porozumienia (uzgodnienia) powoduje, że rozporządzenie nie może być wydane. Natomiast z opublikowanego w Dzienniku Ustaw rozporządzenia nie wynika, że porozumienie zostało osiągnięte. Tak więc sam fakt wydania rozporządzenia świadczy o osiągnięciu porozumienia co do treści tego aktu.

Współudział w wydaniu rozporządzenia może polegać jedynie na wyrażeniu opinii o projekcie tego aktu. W takim przypadku organ upoważniony nie może wydać rozporządzenia bez zasięgnięcia opinii o jego projekcie. Obowiązek zasięgnięcia opinii, o której mowa, może wynikać z przepisu szczegółowego upoważniającego do wydania danego rozporządzenia bądź też może być ustanowiony generalnie, odnośnie obowiązku zasięgania opinii wskazanego podmiotu o projektach aktów normatywnych w określonych dziedzinach[15]. Przykładem drugiego rozwiązania jest obowiązek zasięgania opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego o projektach „aktów normatywnych dotyczących badań naukowych, szkolnictwa wyższego oraz stopni naukowych i tytułu naukowego"[16]. Organ wydający rozporządzenie może nie podzielić stanowiska organu opiniującego, ale nie może uchylić się od zasięgnięcia jego opinii.

Niekonsekwencją natomiast grzeszy nakładanie obowiązku zasięgania opinii właściwych komisji sejmowych o projekcie rozporządzenia[17]. W przypadku, gdy ustawodawca nakłada obowiązek zasięgania opinii komisji sejmowej co do treści rozporządzenia, to wówczas przekazanie kompetencji prawodawczych organowi władzy wykonawczej staje się iluzoryczne. Wyrażająca opinię komisja sejmowa staje się w gruncie rzeczy co najmniej współodpowiedzialna za treść rozporządzenia organu władzy ustawodawczej. Z drugiej strony można twierdzić, że zasięganie opinii komisji sejmowej stanowi przejaw demokratyzacji w procesie wydawania rozporządzeń.

3. Pewne trudności interpretacyjne powstają w związku z upoważnieniami do wydawania rozporządzeń wykonawczych przez wojewodów. Wojewodowie wy-

[13] O wspólnych aktach generalnych S. Biernat: *Działania wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum 1979, s. 111-115.

[14] P. art. 105 ust. 7 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 65, poz. 385).

[15] Por. np. art. 13 ust. 1, art. 143 ust. 3 powołanej w przypisie 14 ustawy o szkolnictwie wyższym.

[16] Z art. 42 ust. 2 pkt 3 powołanej w przypisie 14 ustawy; por. też art. 157 ust. 3 tejże ustawy.

[17] Por. art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127).

dawali rozporządzenia wykonawcze i porządkowe na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej[18]. Stanowisko wojewody zostało zniesione ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej[19]. Stanowisko to pojawiło się znów na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych[20]. Jednakże o rozporządzeniach wykonawczych i porządkowych wojewody stanowi dopiero ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Dlatego upoważnienia do wydawania przez wojewodę przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, pochodzące sprzed daty wejścia w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. nie mówią o rozporządzeniach. Tym niemniej należy przyjąć, że gdy ustawy szczególne upoważniają wojewodę do wydawania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących to obecnie wojewoda wydaje rozporządzenia[21].

4. Szczególną kategorię stanowią rozporządzenia porządkowe wojewody. Rozporządzenia te wojewoda wydaje „w zakresie lub w przypadkach nie unormowanych w przepisach szczególnych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia, zapewnienia porządku publicznego". W drodze tych rozporządzeń wojewoda może ustanawiać na czas określony zakazy lub nakazy określonego w nich zachowania się. Rozporządzenia porządkowe mogą przewidywać za naruszenie ich przepisów kary grzywny, wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Wojewoda może więc wydać rozporządzenie porządkowe, gdy spełnione są dwie następujące przesłanki:

1) brak jest uregulowania prawnego materii będącej przedmiotem regulacji w drodze rozporządzenia porządkowego („w zakresie lub w przypadkach nie unormowanych w przepisach szczególnych"),

2) „jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia, zapewnienia porządku publicznego" (z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r.).

Przez przepisy szczególne należy rozumieć przepisy zawarte w aktach normatywnych organów centralnych. Nie stanowi przeszkody dla wydania rozporządzenia porządkowego wojewody ustanowienie gminnych przepisów porządkowych w jednej lub w kilku gminach w województwie. Ten pogląd znajduje uzasadnienie w hierarchii źródeł prawa[22].

Natomiast wojewoda nie powinien normować w drodze rozporządzenia porządkowego materii, dla której uregulowania właściwy jest dyrektor urzędu morskiego. Na podstawie art. 48 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[23] dyrektor urzędu

---

[18] Tekst jednolity Dz. U. z 1936 r. nr 80, poz. 555.

[19] Dz. U. nr 14, poz. 130.

[20] Dz. U. nr 47, poz. 276.

[21] Taki pogląd wyraził A. Jaroszyński: *op. cit.*, s. 34.

[22] Pogląd A. Jaroszyńskiego, że „przez przepisy szczególne należy w tym wypadku rozumieć wszystkie akty normatywne, niezależnie od ich rangi" (*op. cit.*, s. 35) uważam za zbyt daleko idący.

[23] Dz. U. nr 32, poz. 131.

morskiego może ustanawiać, w formie zarządzenia porządkowego, przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania się „w zakresie nie unormowanym w przepisach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia na morzu albo ochrony środowiska morskiego". W tym przypadku chodzi zarówno o *lex posterior*, jak i o *lex specialis* w stosunku do ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Dalszą cechą rozporządzenia porządkowego wojewody jest to, że ma to być akt normatywny obowiązujący tylko przez czas określony. Ustawodawca przyjął, że stan zagrożenia dla dóbr chronionych przepisami rozporządzenia porządkowego trwać będzie tylko przez pewien, dający się z góry przewidzieć, czas. Trafna jest, moim zdaniem, negatywna ocena postanowienia ustawy o ograniczeniu w czasie obowiązywania rozporządzeń porządkowych, dokonana przez komentatora ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. A. Jaroszyński słusznie zauważył, że ustawodawca nie wziął pod uwagę okoliczności, iż przy braku regulacji prawnej konieczność ochrony dóbr przepisami rozporządzenia porządkowego może trwać przez czas dłuższy lub nawet trwałe[24].

Konkludując należy stwierdzić, że rozporządzenie wojewody jest aktem normatywnym, wydawanym na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego, zawierającym przepisy samoistne, które mogą obowiązywać tylko przez czas określony.

IV

Rozporządzenia stanowione przez centralne organy państwowe podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wymagają tego przepisy ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski"[25]. Rozporządzenia wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej[26].

Rozporządzenia wojewody ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania dziennika jest dniem ich prawnego ogłoszenia. Również te rozporządzenia wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że ustawa szczególna lub same rozporządzenia stanowią inaczej. Od tej reguły, wynikającej z art. 24, ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej wprowadziła wyjątek co do rozporządzeń porządkowych oraz rozporządzeń wykonawczych wydawanych w sytuacjach nie cierpiących zwłoki. Rozporządzenia porządkowe oraz rozporządzenia wykonawcze, w przypadkach gdy z istoty regulacji wynika, że zwłoka w wejściu w życie rozporządzenia mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia obywateli, ogłasza się przez ich publikację w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń (plakatów) lub w sposób zwyczajowo przy-

---

[24] *Op. cit.*, s. 35.

[25] Dz. U. nr 58, poz. 524, zm.: Dz. U. z 1991 r., nr 94, poz. 420.

[26] Por. art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 września 1991 r. o zmianie ustawy o wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" (Dz. U. nr 94, poz, 420).

jęty na danym terenie. Rozporządzenia te wchodzą w życie z dniem takiego ogłoszenia (art. 25). Opisany sposób ogłaszania wymienionych rozporządzeń nie zwalnia ich od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jedynie dzień wejścia w życie tych rozporządzeń nie jest uzależniony od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

V

1. Działalność prawodawcza w drodze rozporządzeń poddana jest kontroli sprawowanej przez organy administracji państwowej wyższego stopnia, jak i kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Kontroli wewnątrzadministracyjnej poddane są rozporządzenia ministrów i wojewodów. Na podstawie art. 42 ust. 3 Konstytucji Rada Ministrów może uchylić rozporządzenie wydane przez ministra. Przepis ten może mieć, jak sądzę, zastosowanie również co do rozporządzeń wydawanych przez przewodniczących komisji lub komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej, gdyż ich kompetencje w zakresie wydawania rozporządzeń są takie same jak ministrów, a ich rozporządzenia spełniają takie same funkcje i mają taką samą pozycję w hierarchii źródeł prawa jak rozporządzenia ministrów.

Przepis art. 42 ust. 3 Konstytucji nie stanowi, że uchylenie rozporządzenia ministra może nastąpić tylko z powodu jego niezgodności z prawem. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że Rada Ministrów może uchylać rozporządzenia ministrów zarówno niezgodne z prawem, jak i niecelowe.

Niezgodne z ustawami oraz aktami wydanymi w celu ich wykonania rozporządzenia wojewody uchyla Prezes Rady Ministrów. W tym przypadku chodzi o kontrolę legalności rozporządzeń wojewody. Uchylenie rozporządzenia niezgodnego z prawem jest obligatoryjne. Natomiast rozporządzenia wojewody niezgodne z polityką Rządu lub naruszające zasady rzetelności, sprawności i gospodarności mogą być przez Prezesa Rady Ministrów uchylane[27].

2. Od wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym[28] rozporządzenia wydawane przez Prezydenta i naczelne organy administracji państwowej mogą być poddane kontroli tego Trybunału z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi. Z wnioskiem o stwierdzenie tej zgodności mogą występować podmioty wymienione w art. 22 ust. 1, a ponadto podmioty wymienione w art. 23 ustawy, jeżeli rozporządzenie dotyczy spraw objętych ich zakresem działania, ustalonym w przepisach prawa. Trybunał Konstytucyjny może podejmować postępowanie kontrolne również z własnej inicjatywy. Nie jest natomiast dopuszczalna taka kontrola na skutek wniosku obywatela.

Z pytaniami prawnymi, w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym, sądowym, w sprawach o wykroczenia oraz w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, do Trybunału Konstytucyjnego mogą się zwracać pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz składy orzekające Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz

[27] Por. art. 44 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. nr 21, poz. 123 z późn. zm.).

[28] Tekst jednolity Dz. U. z 1991 r., nr 109, poz. 470.

sądów rewizyjnych, jak i naczelne i centralne organy administracji państwowej. Pytanie prawne może dotyczyć zgodności rozporządzenia z Konstytucją lub aktem ustawodawczym.

W przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności rozporządzenia z Konstytucją lub aktem wykonawczym orzeczenie Trybunału jego prezes przedkłada organowi, który wydał rozporządzenie objęte orzeczeniem. Przepisy rozporządzenia niezgodne z Konstytucją lub aktem ustawodawczym podlegają zmianie lub uchyleniu nie później niż w terminie trzech miesięcy od przedłożenia orzeczenia organowi, który wydał rozporządzenie. W przeciwnym razie przepisy te tracą moc z upływem wspomnianego terminu. O utracie mocy obowiązującej rozporządzenia prezes Trybunału Konstytucyjnego ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

VI

Objętość niniejszego szkicu uniemożliwiła szersze przedstawienie niektórych kwestii związanych z wydawaniem rozporządzeń, zwłaszcza zagadnienia wad rozporządzenia i ich skutków. Sądzę jednak, że przeprowadzone rozważania pozwalają na zgłoszenie dwóch zasadniczych wniosków *de lege ferenda.*

1. W przyszłej konstytucji prawo wydawania rozporządzeń powinno być regulowane w rozdziale poświęconym źródłom prawa bądź stanowieniu prawa. Postanowienia konstytucji poświęcone tej sprawie powinny wskazywać organy uprawnione do wydawania rozporządzeń, wymogi, jakie powinno spełniać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia oraz przesłanki ważności rozporządzenia.

2. Kontrola zgodności rozporządzeń z konstytucją i ustawami przez Trybunał Konstytucyjny powinna obejmować wszystkie rozporządzenia, a więc również rozporządzenia wydawane przez organy terenowe, które obecnie takiej kontroli nie podlegają. Uruchomienie kontroli, o której mowa, powinno być możliwe nie tylko na skutek wniosku organu państwowego, ale również na wniosek innych podmiotów, w tym obywateli.

3. Ponadto wysuwam postulat, aby organy administracji specjalnej, które mają prawo wydawania zarządzeń porządkowych, stanowiły przepisy porządkowe w formie rozporządzeń porządkowych, co będzie sprzyjać jednolitości regulacji prawnej w tej dziedzinie.

SUMMARY

The author presents the scope of agencies with the right to issue ordinances after the changes that have taken place in the last three years in Poland. The statutory conditions of issuing ordinances by the President of the Polish Republic, the supreme state administration and by voivodes have also been discussed.

The author comes to a conclusion that an ordinance is a normative act, containing norms of the commonly binding law, issued by executive authority agencies basing on statutory authorization. The right to issue ordinances is delegated by the legislative authority through particular or general authorizations. Ordinance, as a source of the commonly binding law, is placed in the hierarchy of sources of law immediately below an ordinary statute.

The concluding part contains some postulates on the regulation of the right to issue ordinances in the future Constitution of the Republic of Poland.